

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION
DE
COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
Tercer Período

CARPETA Nº 752 de 1987

DISTRIBUIDO Nº 139 de 1987

COMISION DE
ASUNTOS LABORALES Y
SEGURIDAD SOCIAL

Mayo de 1987

INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

Modificaciones al sistema de aportaciones y arbitraje preceptivo en contratación de obra pública

Manifestaciones realizadas en Sala el día 7 de mayo de 1987
por el señor Senador Luis Alberto Lacalle Herrera

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador Lacalle Herrera.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Señor Presidente: consta a los señores senadores que, desde el inicio de esta legislatura, hemos solicitado de la paciencia y del tiempo del Senado, muchas veces, la oportunidad de efectuar exposiciones sobre temas que consideramos de fondo, tal el caso de la Antártida Uruguaya, la situación de la pesca en el Atlántico Sur, el Poder Judicial y el consumo de drogas, que han ido pautando preocupaciones que siempre procuramos estén por encima de lo que significa la peripecia política diaria. Oportunamente, y en cada una de las circunstancias, ofrecemos algún intento de solución para estos temas, mediante proyectos y sugerencias.

En el día de hoy, vamos a ocupar treinta o treinta y cinco minutos del tiempo del Senado para referirnos a la industria de la construcción, su situación actual y presentar, con una suerte de exposición de motivos verbal, dos o tres proyectos de ley que, a su tiempo, serán redactados.

A mi juicio, el tema de la construcción es muy importante, más allá de la perogrullada que significa así señalarlo, porque el problema de la vivienda incide en la vida de cada uno de nosotros, como también en la nacional, de distintas maneras.

En su aspecto social, el problema de la vivienda ha centrado su crisis en el hecho de que, desde hace mucho tiempo, la demanda de casas-habitación supera largamente a la oferta

ma

de las mismas. Es decir que esta circunstancia trasladada a la realidad implica la desproporción con respecto a los precios, teniendo en cuenta la diferencia entre la oferta y la demanda, en perjuicio de los demandantes de techo.

Asimismo, repercute en la composición social del país, porque al encarecerse la vivienda, causa una pauperización de la clase media uruguaya, marginalizando, además, a las clases más bajas, operando como una suerte de lastre, descolocando, en los últimos treinta o cuarenta años, a muchos sectores del lugar que les correspondía socialmente, de acuerdo a sus posibilidades y expectativas.

Por supuesto, este desnivel entre la oferta y la demanda no se produce, como podría ocurrir en otras partes del mundo, debido a la explosión demográfica. Aquí no la tenemos. Por el contrario, existe una tasa de crecimiento demográfico cuasi negativa. Quizás se pueda invocar como una razón la emigración interna, o sea, el flujo a Montevideo de la gente de campaña, por la mera traslación de habitantes a la capital, pero en el interior del país, en esas mismas localidades que supuestamente se han despoblado, también se presenta una carencia de viviendas para quienes las deseen obtener.

Este derecho humano -y vaya si es derecho humano el de la vivienda y el del techo, al punto de que inclusive está consagrado constitucionalmente; pero aunque no lo estuviera, como diría el señor Senador Rodríguez Camusso, pertenece a la naturaleza de las cosas, es decir, pertenece a la sustan-

ma

cia básica que es el vivir en sociedad- ha preocupado a legisladores y a gobernantes durante muchos años y de diversas maneras.

También es de destacar la gravitación que tiene la construcción desde el punto de vista del empleo: por un lado, desde el punto de vista de la mano de obra no calificada, el peón, el albañil, que es el primero que consigue trabajo, y, por otro, desde el punto de vista de los subcontratistas, que son aquellos que ya tienen un cierto grado de especialización y que ofrecen pequeñas empresas de instalación eléctrica, sanitaria, etcétera, que se va incorporando a la construcción.

Además, el propio Estado se encuentra interesado en todo este tema, porque más allá de que cumpliría con su obligación constitucional si lograra darle un renovado impulso a la construcción, también cumpliría con otra meta nacional, que es el incremento del nivel de vida, y debe estar interesado -sin duda lo está- de que los índices de desocupación desciendan.

En la prensa diaria de hoy leímos que en Montevideo, en materia de construcción, hay un 8% de desocupación, porcentaje que realmente debe preocupar en gran medida.

Además, el Estado tiene interés en materia de contribuciones especiales, de contribuciones a la Seguridad Social y a la tributación en general. Como vamos a ver, estos asuntos revisten una gran importancia y en este tema vamos a proponer alguna modificación.

ma

Finalmente, aunque no sea en el rubro de la construcción de viviendas, la obra pública constituye uno de los aspectos más importantes del gast público, de nuestras tareas presupuestales de Rendición de Cuentas y del Ministerio respectivo. Todo esto pone de manifiesto la importancia que reviste el tema.

En esta ecuación económica actúan cuatro agentes: el empresario, el obrero, el Estado, y el consumidor. Posiblemente este último término no parezca correcto porque es quien, en definitiva, va a ser el propietario, pero es el consumidor de la industria de la construcción, quien va a ser dueño de un inmueble.

No creemos que sea fácil armonizar esos intereses; pero como tampoco creemos en la lucha hasta la extinción de una de las partes dentro de la vida social, creemos que es nuestro deber intentar la armonización.

No deben pensar los señores senadores que las propuestas que vamos a formular creemos que tienen poderes taumatúrgicos, mágicos, pero como podrán apreciar, es un intento por darle un perfil de empuje y de modernización, para recurrir a la palabra sacramental de estos días.

La crisis de la construcción provoca un perjuicio cuantioso a distintos intereses. Por ejemplo, señalemos la cifra de obreros afectados a la construcción. En 1950 había cien mil personas viviendo de la construcción, y en este momento no llegan a la cuarta parte. Es decir, 37 años después estamos

en una cuarta parte. La crisis, entonces, afectó a esos cuatro partícipes. Los empresarios pequeños y medianos, los dueños de empresas constructoras que van realizando las obras de una en una, vieron disminuir su mercado laboral; las empresas de otro volumen lograron mantenerse durante los altibajos del llamado "boom" de la construcción y tuvieron una participación mayor.

Por su parte, la construcción requiere de mano de obra esencialmente zafral. A través de otro proyecto de seguro de cesantía también nos vamos a referir al obrero de la construcción. Para corroborar la situación actual, basta con recordar las cifras que recién dí, de 100.000 a 25.000, para ver cuánta gente se quedó sin trabajo. Todos recordamos que en 1950, cuando éramos niños, enorme cantidad de obreros se trasladaban al Centro, a los Pocitos y a todos los lugares donde se construyó grandemente. Además, sabemos cómo se crearon y crecieron todos esos fraccionamientos alrededor de Canelones y de Las Piedras, que se poblaron de gente cuyos ingresos provenían de la construcción.

Por su parte, el consumidor, el propietario, vio alejarse la posibilidad de obtener su casa, y cuando la logró, fue a través de un régimen de ahorro durante 30 años que le distraía un importante porcentaje de sus ingresos y que al final de su vida, se transformaba en propietario de una finca que ya estaba entrando en un nivel de ruinosidad o de deterioro, porque para cualquier tipo de construcción 30 años es mucho

tiempo. Así que hasta la ilusión de la casa se convertía en una suerte de quimera que se iba pagando en cuotas gravosas, y cuando se llegaba a ella, la vida estaba terminada y el propio bien tampoco tenía el valor que se le asignaba en el momento de la construcción.

Hubo dos regulaciones normativas referidas a la parte de los aportes sociales, que es la primera de las propuestas que vamos a formular. Hoy no nos vamos a referir a los planes de vivienda ni al Banco Hipotecario; simplemente vamos a hablar del tema aportaciones referido a la actividad de la construcción.

La primera ley es la Nº 13.893, de octubre de 1970. No vamos a proceder a su lectura, pero en su aspecto básico se señala que las aportaciones que se originen por las construcciones, refacciones, reformas o demoliciones serán de cargo del propietario titular del derecho real, poseedor o promitente comprador del inmueble, y eran pagadas en cuotas mensuales y consecutivas dentro del plazo de ejecución de las obras. Su determinación se hacía por valores fictos; es decir, la aportación por seguridad social se hacía mientras duraba la empresa, con las liquidaciones mensuales de obra realizada y sobre la base de fictos.

¿Qué se perseguía con esta ley? Quienes la aprobaron decían que evitaba la competencia desleal de las empresas, porque todos pagaban por fictos y entonces todos tenían que pagar. Asimismo, se evitaba la evasión de aportes y existía la garantía de carácter real que implicaba que el propio

inmueble era el que estaba respaldando el cumplimiento de la obligación de contribución a la seguridad social.

Esta ley fue modificada cinco años más tarde. La Nº 14.411 durante la vigencia del gobierno totalitario, parte de una crítica a la ley anteriormente mencionada. Asimismo fue precedida de una fuerte crítica anti-sindical contra el Sindicato Unico de la Construcción, anexo que fue disuelto y sintió el rigor de todo el sistema totalitario impuesto a la República, violatorio a las libertades gremiales y políticas. En alguna parte de los fundamentos de dicha crítica se decía que fomentaba la existencia de obreros de papel; es decir, que habría determinada cantidad de ciudadanos que figuraban como obreros -como los aportes los pagaba el propietario- que se hacían acreedores al cumplimiento de las prestaciones jubilatorias cuando llegara el momento.

También se decía que no fomentaba la eficiencia de las empresas porque se pagaba lo mismo; entonces tanto daba más o menos jornales. Estas críticas dieron lugar, entonces, a que se establecieran dos modificaciones fundamentales a la ley Nº 14.411. Una, que la aportación iba a ser sobre el presupuesto, es decir, sobre los gastos efectivos, contracara opuesta del pago mediante cálculo ficto por metro cuadrado; aquí era mediante la planilla de obreros, pago real, aportación sobre la base efectiva de mano de obra; otra, la exclusión de determinados trabajadores, ya que hacía la diferencia entre jornales directos e indirectos. Esto también

trajo en dicha ley un desfase, una artificial incidencia en la ocupación, los que quedaron dentro del sistema que era: albañilería, sanitaria y pintura, estaban amparados por un régimen y herrería, carpintería, ascensores y demás derivados, por otro. Pero esto no va al caso de lo que queremos señalar.

Entonces, señor Presidente, tenemos los dos pilares legales: el del 70 sustituido por el del 75 y la siguiente situación.

Fuentes fidedignas nos señalan que hay una evasión del 60% en la aportación. Hay entre un 30% y un 40% de incumplimiento de las planillas, aunque estas sean declaradas; o sea que 30 ó 40, en definitiva, no se pagan. El Estado es uno de los grandes incumplidores en sus aportaciones cuando corresponde. En la presupuestación de una obra hoy se calcula que la incidencia de este gravamen es el 30% o 35%; los que están construyendo casas, lo saben muy bien. De 27.000 obreros que se estiman que están trabajando en la construcción, se calcula que hay apenas 8.000 dentro del sistema.

Me hice liquidar por una empresa los jornales de un obrero mítico, es decir sin nombre, y éstos representan el 71,88% de lo que se gasta; es decir, cada N$ 100 que se pagan de jornales, es necesario abonar N$ 71,88 de aportes de Seguridad Social. Por lo tanto, estamos ante un sistema que no cumple sus finalidades, que es gravoso, que se apura, que concentra los pagos, que es evadido en una altísima tasa y ese 71,88% se convierte en un lastre, en una lápida, en un lodazal que impide que la construcción se desarrolle como debería y que el país necesita que se haga.

Reitero las palabras del inicio, señor Presidente; no pretendemos subsanar todos los defectos sino ofrecer fórmulas para mejorar el perfil, para aliviar la carga y hacerla más llevadera y, por ende, para cumplir con lo que creemos es una labor legislativa, trascendente, si el Senado en su momento nos acompaña.

La primera conclusión a que llegamos es que hay que volver al sistema de la ley Nº 13.893; es decir, mejorarla pero volver al concepto de las aportaciones por fictos. Creemos que es correcto que los pague el propietario, ya que es el consumidor final del bien llamado vivienda, pero consideramos que los plazos de pago pueden alargarse. Esta medida facilitaría mucho. Es decir, en lugar de hacerse mensualmente hasta la terminación de la obra, se podría establecer un lapso un poco más prolongado. ¿En qué nos basamos? En que desde el punto de vista financiero no es necesaria la simultaneidad, porque si funciona con un 35% de evasión, quiere decir que, a poco que se reajuste, el cobro de quienes generan la obligación, podría diluirse en seis meses o en un año, estableciendo paramétricas o valores constantes. Esto sería a opción del comprador, del propietario que está haciendo el aporte.

Asimismo, podríamos llegar a una rebaja en las aportaciones, también, pensando en esta evasión que podía significativamente reducir ese 35% que grava el total de la obra. El derecho real va a seguir siendo el mismo; si alguna deuda está garantida es ésta que tiene el derecho real contra algo

bien tangible como es una propiedad. Por lo tanto, no habría mayor preocupación y la garantía ofrecida seguiría siendo la misma, para los organismos de la Seguridad Social.

Creemos, señor Presidente, que debería establecerse una diferencia en las tasas de aportación, según sean construcción para vivienda propia o quien construye para vender, quien lo hace como actividad habitual para la venta como empresa.

Estas son las modificaciones que creemos que deben introducirse a la legislación en materia de aportes. Resumiendo, señor Presidente, consideramos que la rebaja del 71%, mediante una percepción más ajustada de lo que hoy se evade y la prolongación de los plazos, unido al aporte por fictos, van a ser propuestos, concretamente, en un proyecto de ley y creemos que, escuchadas las opiniones respectivas, podrán constituirse en un significativo empuje para que la actividad de la construcción se reactive.

Dentro del tema de la industria de la construcción, señor Presidente, hacíamos al pasar dos menciones y queremos hablar sobre ellas, porque, también, van a dar pie a la presentación de otros dos proyectos de ley. Uno de ellos es el Fondo de Cesantía de la Industria de la Construcción, tema en el que están de acuerdo las autoridades de los sindicatos y los empresarios. La peculiaridad de la industria de la construcción es una gran movilidad del personal ocupado en ella; la contratación por arrendamiento de obra terminada y la diferente incidencia de la cantidad de mano de obra en forma muy irregular.

Repentinamente hacen falta una cantidad de obreros en cualquier construcción, sea del tamaño que sea, apenas cumplida esa etapa de la construcción, pasan a ser muy pocos, lo que demuestra que durante un largo período el empleado se ve enfrentado a una gran oscilación en cuanto a sus posibilidades de trabajo. Eso ha conducido a que las empresas tengan dos tipos de empleados: los permanentes que, generalmente son los que están en talleres o los más especializados, los capataces; y los no permanentes que se contratan por obra y cuando ésta se termina no reciben indemnización, o sea que la misma está precluida por la legislación laboral en base a que no hay perjuicio en la finalización de la situación laboral. Por ende, se convierten en obreros que viven en un estado de incertidumbre muy grande.

En el Consejo de Salarios del Grupo 37 han coincidido empresarios y obreros en lo que ellos llaman el auspicio de la formación de un fondo cesantía para el sector. Me comprometo, señor Presidente, a intentar convertir esto en Derecho Positivo, porque si la coincidencia de intereses está dada, tenemos por delante un tema sobre el cual supongo que los legisladores sabremos reconocer un pacto social -ya que tanto se habla de él-, cuando en la realidad ya está dado y no es necesario imponerlo ni solicitarlo. Prácticamente, tenemos el proyecto articulado, y el mismo se basa en la aportación patronal, en una administración tripartita y en la aplicación preceptiva de sus reservas a la construcción,

con lo que se convertiría también en un fondo financiador de la construcción y los beneficiarios serían aquellos trabajadores cuya actividad esté regulada por la Ley Nº 14.411.

Creemos que este tema puede dar lugar a una positiva acción legislativa y nosotros prepararemos el proyecto, pero desde ya anunciamos la esencia de su contenido. Creemos que puede representar una obra de proyección social y económica y -lo reitero, porque me interesa el tema-, cuando la coincidencia de intereses por los que bregamos quienes pensamos que las fuerzas sociales tienen que entenderse y no competir hasta la destrucción de una de ellas, se convierte en una realidad preconstituida, tenemos que darle vestidura jurídica y ropaje legal para probar el acierto de nuestros asertos en esta materia.

El otro tema, señor Presidente -y termino en este tránsito un poco árido por los aspectos de la construcción- se refiere a la obra pública, lo que también nos ha llegado de la realidad, no presumiremos que nosotros aprendimos de esto, sino que fuimos asesorados por buenos amigos. Este tema va a interesar, inclusive, a los que naturalmente estuvimos inclinados en algún momento sobre los libros de derecho. El mismo refiere al arbitraje preceptivo en materia de contratación de obra pública. ¿En qué consiste? Se licita una obra y una empresa gana la licitación -se trate de un puente o de una carretera- en medio de ella, se suscita una controversia de cualquier orden, por ejemplo ténica, sobre la interpretación del pliego.

Entonces, aparece aquel otro tema que también tratamos desde esta banca: aparece el Poder Judicial como inoperante. La empresa se presenta ante el Poder Judicial y detiene la obra, ya que tiene dos o tres años de pleito a los efectos de determinar de qué modo debe ir una columna, o si el material empleado fue bien o mal utilizado. O la empresa accede directamente a lo que el Ministerio le dice que es, o la obra queda paralizada. El arbitraje está establecido y dentro de las facultades legales que tienen los ciudadanos del país está la de llegar a un acuerdo consensual, pero esta ley -que aún deberemos analizar en cuanto a sus aspectos constitucionales- establecería que, en los contratos de construcción se instituya el arbitraje obligatorio para las partes. Ello significa el establecimiento del compromiso arbitral, libre de las ritualidades procesales y judiciales comunes que impiden toda obtención de justicia en forma rápida. Esto permitiría solucionar rápidamente el conflicto de intereses, que seguramente van a incidir aún en los costos más bajos que las empresas presenten. Estamos pagando todo esto; aquí no se trata de poesía ni de literatura. De la misma manera que se sabe que para cobrarle a Primaria por una escuela se tienen que perder dos años y dar cuarenta y un pasos -ganando en el precio, ya que se cura en salud-, también quien contrata en materia de obra pública sabe que a lo mejor se le plantea una detención de tareas porque los legajos, en función de su complejidad, ofrecen mil y una oportunidad para la controversia.

Estas cosas no son baladíes; las estamos pagando y creemos que ésta sería una oportunidad para demostrar que tendremos que ir sustituyendo a los organismos, entidades y actividades estatales que no cumplan con su función esencial. Pensamos que eso puede significar un adelanto y contribuir en gran forma a facilitar, a abaratar y, en definitiva, a hacer menos difícil una actividad tan importante como es la de la obra pública y la relación entre las empresas y el Estado.

Consideramos que el tema afecta intereses reconocidos por todos como primordiales y las fórmulas jurídicas que vamos a presentar intentarán reducir el margen de problemas -aunque no los solucionarán- a los que el país se ve enfrentado en esta materia. En primer lugar, modificando los aportes, su forma de pago y sus plazos, a los efectos de que se produzca una rebaja y una mayor actividad en la industria de la construcción. En segundo término, constituyendo un seguro de cesantía para el obrero de la construcción, a fin de que, mediante ese fondo, pueda tener la tranquilidad laboral que el país debe darle a todos a quien sea posible otorgarla dentro de la actividad socio-económica. En tercer lugar, -aunque quizás sea menos comprensible, pero es muy importante- quitando la amenaza de un pleito a contrataciones que él necesita que se realicen fluidamente, porque representan una gran inversión en dinero y en tiempo, hecha por la República en materia de construcción de carreteras y de obras públicas.

ma

Por todo lo expuesto, y sin perjuicio de que los proyectos estén prontos para ser presentados la semana que viene, solicito que la versión taquigráfica de mis palabras se pase a la Comisión que corresponda.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la moción formulada por el señor Senador Lacalle Herrera, en el sentido de que la versión taquigráfica de sus palabras se pase a la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social.

(Se vota:)

-20 en 20. Afirmativa. UNANIMIDAD.

ma